



XLIX Legislatura

DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1301 de 2023

Carpeta Nº 2700 de 2022

Comisión Especial de competencias sobre el monte nativo

DOCTOR VETERINARIO JORGE CRAVINO

PROFESOR EDUARDO GUDYNAS

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 18 de abril de 2023

(Sin corregir)

Preside:	Señor Representante Eduardo Lust Hitta.
Miembros:	Señores Representantes Walter Cervini, Eduardo Guadalupe y Nelson Larzábal Neves.
Invitados:	Doctor veterinario Jorge Cravino, quien se desempeñó en las Direcciones de Fauna en los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y en el de Ambiente. Profesor Eduardo Gudynas, referente iberoamericano sobre el tema.
Secretaria:	Señora Pamela Klappenbach.
Prosecretario:	Señor Guillermo C. Mas de Ayala.

═════II═════

SEÑOR PRESIDENTE (Eduardo Lust Hitta).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Se pasa a considerar el asunto que figura como primer punto del orden del día: "Vicepresidente. (Elección)".

En virtud de lo que hablamos en la reunión anterior, habría cierto consenso en que le corresponde al Frente Amplio ocupar la Vicepresidencia.

SEÑOR REPRESENTANTE LARZÁBAL NEVES (Nelson).- Propongo al señor diputado Felipe Carballo para ejercer la Vicepresidencia de esta Comisión Especial.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cuatro por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

En consecuencia, queda electo como vicepresidente el señor diputado Felipe Carballo, a quien felicitamos.

Se pasa a considerar el asunto que figura en segundo lugar del orden del día: "Monte indígena o bosque nativo y palmares. (Transfiérense las competencias sobre los mismos del Inciso 07 Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca al Inciso 36 Ministerio de Ambiente)".

En el día de hoy, vamos a recibir a los invitados que sugerí. Cuando cada uno de ellos ingrese, le voy a solicitar que nos diga brevemente cuál es su formación de manera que la Comisión pueda saber por qué me pareció conveniente invitarlo.

(Ingresa a sala el doctor veterinario Jorge Cravino)

——La Comisión da la bienvenida al doctor veterinario Jorge Cravino. Muchas gracias por acompañarnos.

El motivo por el que lo invitamos le llegó en la correspondencia que le enviamos.

Esta es una Comisión Especial que, como único tema, está tratando el traslado de la competencia del manejo de lo que nosotros llamamos monte indígena o monte nativo desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesa hacia el Ministerio de Ambiente. Por tal motivo, hemos invitado a distintas delegaciones tanto del Poder Ejecutivo como de la academia. Nos pareció oportuno invitarlo, doctor, en virtud de sus más de treinta años al frente de la dirección de flora y fauna del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y de ser un reconocido experto en la materia.

Como dije, usted ya recibió nuestro material. Queremos conocer su opinión sobre el proyecto, pero no en relación a la parte técnica, a la redacción jurídica, sino en cuanto a su contenido y a su conveniencia o inconveniencia.

Además, me gustaría -sobre todo para ilustrar a mis compañeros de Comisión- que, brevemente, nos cuente cuál es su trayectoria profesional en este tema. Claramente, va a dar un valor extra a sus palabras conocer la formación académica que tiene en este asunto, motivo por el cual lo hemos invitado.

SEÑOR CRAVINO (Jorge).- Buenos días a todos.

Soy veterinario. Trabajé en el tema fauna para nueve administraciones de gobierno: ocho en el Ministerio de Ganadería y una en el Ministerio de Ambiente.

También soy miembro de la Academia Nacional de Veterinaria desde el pasado diciembre.

Si bien me presentaron como director de flora y fauna, quiero aclarar que en el Estado no existe una división relativa a la flora y fauna; nunca existió porque nunca hubo una oficina para la flora. Sí es cierto que a nivel popular se reconoce a la gente que trabaja en la fauna como que se desempeña en asuntos relativos a la flora y fauna. Un ejemplo es lo que sucede con la Policía en todo el Uruguay. Yo tengo registrados más de ciento cincuenta celulares policiales, porque me llamaban de todos lados cuando había procedimientos de incautación de fauna. Y cuando llegábamos al lugar del que nos habían llamado decían: "Llegaron los de flora y fauna". Debo decir que los representantes de la flora nunca llegaron porque nunca existió en el Estado.

Estuve treinta años en el Ministerio de Ganadería, que ahora tiene ochenta y ocho años. Es decir que estuve en casi un tercio de la vida del Ministerio. Aunque trabajaba en fauna, estuve casi un tercio de la vida del organismo al lado de los responsables de la parte forestal nativa; muchas veces, trabajé pared por medio de los directores forestales. Entonces, yo no necesito que me cuenten la película; la tengo clarísima.

Estoy absolutamente de acuerdo con el pase de las competencias del manejo del monte nativo al Ministerio de Ambiente. Inclusive, mi apuesta va mucho más allá. Lo que está en este proyecto de ley yo lo escribí y presenté hace muchos años. Les voy a dejar dos documentos, que entregué a la anterior y a la actual Administración de gobierno, concretamente, al actual subsecretario del Ministerio de Ambiente; tengo los correos electrónicos correspondientes por si los quieren ver. Como dije, les voy a dejar esos documentos. Uno tiene que ver con los bosques nativos desde una visión de gestión ambiental y, el otro, con la creación de una división de flora.

Como decía, en este asunto voy más lejos aún: separaría en dos ministerios el encare de la administración de la flora, del bosque nativo o de la vida silvestre en el Uruguay. Pretender que en un país basado en la producción agrícola y ganadera haya sostenibilidad ambiental con el mismo Ministerio que la maneja es una falacia. A continuación, les voy a mostrar una foto que va a ayudarlos a entender esto.

En esta área, yo hago una separación. Por un lado, está lo que el hombre puso arriba de la naturaleza para producir. En el Uruguay, arriba de la sábana natural puso ganado, árboles y cultivos como soja, arroz y trigo. Eso no lo puso la naturaleza, sino el hombre, que es quien lo maneja. Estas actividades las pongo en un ministerio de ganadería y agricultura.

En este punto, les voy a contar una anécdota personal. En mi oficina tenía un cartel que decía: "Jorge Cravino, Ministro de Ganadería, Agricultura, Pesca y Fauna", porque la fauna no existía, ni siquiera en el nombre.

Continúo. Otra repartición del Estado sería la encargada de todo lo que tiene la naturaleza y que el hombre, tanto en el Uruguay como en muchos otros lados, simplemente cosecha. Me refiero a toda la flora nativa, al campo natural -que es parte de la flora nativa-, a los bosques nativos y a los peces. Debemos tener en cuenta que nadie siembra peces en el océano ni camarones en las lagunas; simplemente, los cosecha. Por eso digo que la Dinara también tendría que estar en el Ministerio de Ambiente.

Entonces, creo que hay que separar el uso de la tierra y lo que el hombre puso sobre ella del uso de la tierra como cosecha de lo que Dios, la entidad en que la gente crea o la evolución, puso allí. Este es el concepto general que les quiero trasmitir.

Al presentarme olvidé mencionar que durante nueve años trabajé de forma privada en forestadoras, en los estudios de impacto ambiental para vender la madera al exterior. Uruguay no tenía normas para gestionar el uso racional de los bosques, la procedencia de la madera ni el impacto que podían tener los eucaliptos y los pinos sobre la vida

silvestre. No había ninguna norma que lo estableciera. El que hizo los estudios en este sentido fue el mercado comprador del hemisferio norte, que requería certificaciones ambientales para asegurarse de que la madera que le compraba a Uruguay provenía de bosques bien manejados agronómica y forestalmente y, también, con respecto al lugar en el que se habían asentado.

Como les decía, trabajé nueve años en forestadoras: entre el 2000 y el 2009. En aquel tiempo, en las dos empresas para las que yo hacía los estudios, trabajé con agrónomos forestales especializados en flora; éramos dos empresas aparte. En total, analizamos unas 150.000 hectáreas -el país tendría alrededor de 200.000 o 300.000- en Rivera.

También les puedo hacer llegar alguno de los informes que hice a las forestadoras. En su momento, eran privados, pero han pasado diez años, esos bosques ya han sido cosechados y ha cambiado todo. Sería bueno que los analizaran para que puedan entender cómo es este tema.

Como dije, estuve pared por medio con quienes gestionaban los bosques nativos, pero también estuve en los bosques. Uno de los aspectos principales a tener en cuenta es que los plantíos de eucaliptos y pinos no son bosques. Por más que se los llame así, la realidad es que son plantíos, son cultivos.

Un bosque que fue arrasado en el período de la Segunda Guerra y que se fue recuperando a lo largo de cincuenta, sesenta o setenta años, no es un bosque primario. Lo que les quiero decir con esto es que en diez, quince o veinte años no se genera un bosque.

Además, un bosque no se puede calificar mediante un sensoramiento remoto, que solo permite ver manchas. El bosque -que no son solo árboles- se tiene que ver por abajo y debe ser analizado en forma multidisciplinaria. Eso nunca se hizo en el Estado.

Digo esto con absoluta propiedad porque en reiteradas ocasiones pedí que en los permisos de corta consideraran la opinión de la oficina de fauna, porque al hacer ese trabajo no solo se estaban cortando árboles. Sin embargo, eso no ocurrió nunca.

Ahora, voy a comenzar mi presentación.

En la primera imagen se observa una foto de la forestación tomada desde arriba de un cerro.

¿Ven la frase que dice "Uruguay Natural"? Es tan real como la imagen de los caballos corriendo que vemos aquí; se trata de un cuadro de 1821. La fotografía demostró que cuando los caballos corren, están en el aire sin apoyarse y no tienen las patas estiradas para adelante y para atrás, sino que las tienen hacia adentro. Sin embargo, aquí vemos que cuando están en esa posición tienen una de las patas traseras apoyadas. Ustedes dirán: "Esa es la imagen que tenemos de caballos corriendo". Bueno, este es el mismo caso que creernos que tenemos un Uruguay forestal.

Paso rápidamente las imágenes que se están proyectando ahora porque son parte de otra presentación sobre el Uruguay Natural; son fotos mías, de hace poco tiempo. Ahí van a reconocer algunos paisajes muy conocidos de Montevideo, como el Arroyo Pantanoso, el puerto, etcétera.

En la imagen que estamos viendo vemos que dice: "Más allá del alambrado". Como se advertirá, hay dos colores de tapiz; hacia la derecha de la fotografía, hay una zona de bosque nativo con pastoreo de ganado. Allí se pueden apreciar las líneas de erosión -son esas líneas horizontales que figuran a la derecha de la pantalla- producidas por

sobrepastoreo. Del otro lado del alambrado, en primer plano se ven unas hojas rojizas; son eucaliptos recién plantados; y el tapiz herbáceo es diferente: está mejor. La forestación, temporalmente -inclusive antes de que existiera el glifosato-, hizo mucho en favor de que reapareciera la pradera natural. La falta de pastoreo en un bosque de eucaliptos recién implantado, determinó que tuviera un tapiz vegetal herbáceo mejor que el del otro lado, donde hay bosque nativo pero existe pastoreo.

La fotografía que estamos viendo ahora muestra otro ejemplo con y sin pastoreo; son los palmares de yatay en Paysandú.

Ahora se están proyectando imágenes de forestación de pinos y se ahí se ven unas hojitas de una palmera. Cuando estuve allí, esa palmera no estaba descrita para la ciencia. Es una palmera Acaule, parecida a la que está en el cerro Miriñaque, pero no es la misma. De la tierra se ve nacer las hojas y no se aprecia el tronco. Ha una palmerita enana del cerro Miriñaque que sí tiene un tronco que de repente puede levantar a un metro; pero esta no levanta nada. Era una especie nueva para la ciencia que fue pasada por encima por forestaciones de pinos.

En la foto se aprecia cómo los pinos plantados caminan solos sobre el bosque nativo: empiezan a avanzar. A estos sectores que empiezan a ser invadidos por pinos, yo no los considero bosques nativos, como tampoco a los sectores que se han perdido bajo las gleditsias y bajo los ligustros; oficialmente se sabe que son 22.000 hectáreas. Cuando se establece que el bosque ha crecido, quiero ver cómo se considera a esa parte que está desaparecida funcionalmente.

La ley forestal dice que se prohíbe toda acción que atente contra la supervivencia del bosque nativo. La principal acción, por lejos, que atenta contra esto, no es la tumba y la quema de árboles o el corte para leña, sino el pastoreo de ganado, porque estamos hablando de supervivencia del bosque. Y el bosque no va a supervivir si no tiene hijos, si no tiene descendencia. Esa descendencia se la come el ganado en todo el Uruguay.

Las fotos que estamos viendo ahora son de cámaras trampas recientes y muestran el impacto del ganado sobre el sotobosque de helechos, por ejemplo.

Ahora se está exhibiendo una imagen sobre un pastizal forestal. Es una imagen rara, temporal, sobre lo que produjeron las forestadoras que, con ausencia de pastoreo, hacían cosas que un ganadero no podía. Un ganadero consideraría sacrílego tener un pastizal de 30 o 40 centímetros de altura. Cuando yo trabajaba por los forestadores les decía que, increíblemente, la forestación, en la plantación de árboles, puede hacer aparecer pradera natural. Parece una falacia, pero es real. En esas forestadoras, en esas zonas con bajo pastoreo en los corredores de cortafuegos en los bosques, empezaron a aparecer especies de fauna que no estaban citadas en el Uruguay. Los corredores todavía se mantenían en Brasil y en Rivera y Tacuarembó aparecían los pastizales.

Lo que vemos en las fotos en este momento son imágenes de pinos subiendo y trepando cornisas de cerros.

En otra imagen se pueden ver los pinos plantados hasta el agua en varios lugares.

¿Por qué necesitamos una oficina de flora en el Estado? Porque la flora no es solo el bosque nativo; los pastos también son flora, como también lo son las cactáceas, las epífitas, la vegetación acuática. Y de esto solo se puede ocupar una oficina dedicada a la materia.

En la fotografía que estamos viendo se puede apreciar una banquina. Los uruguayos le decimos banquina a todo el terreno entre la carretera y el alambrado, pero

en verdad banquina es solo la faja sin pasto después de la carretera; después viene la cuneta y la faja empastada.

En determinado momento fui al Ministerio de Transporte y Obras Públicas para pedir que se dejara de cortar el pasto en las banquinas -cualquier uruguayo le llama a eso "pasto en las banquinas"-, pero me dijeron que no, que eso eran "fajas empastadas". Entonces, tuve que crear un documento en el que el nombre digital es "banquinas", pero el título es "No más corte de fajas empastadas en las carreteras".

Ahora estamos viendo la foto de un ave amenazada que requiere esos ambientes de pastizal alto para vivir, y está obligada a hacerlo del lado del alambrado hacia la ruta. Como esa, hay otras especies de ave que dependen de las panojas en pie.

Esta es la situación del Uruguay: no sé de dónde sale el dinero para cortar a tala rasa todo el tapiz vegetal desde el alambrado hasta la carretera. Puede no advertirse que se está haciendo un daño, porque hay cosas que son flagrantes y se ven y otras que no. Si esta banquina fuera de palmeras no vendrían con las máquinas a cortarla, porque el crecimiento de la palmera es tan violento que se ve; pero en un ambiente en el que no hay palmeras, pero sí corre una faja de pastizal, que es lo que quedó por fuera del diente del ganado, hay una cantidad de especies que nosotros arrasamos con una cortadora. No arrasamos con las palmeras porque las vemos.

La foto que se está exhibiendo ahora la traje para mostrar que en esas palmeras de yatay vivía el único guacamayo que existió en Uruguay, que es una especie extinta: el guacamayo celeste.

Creo que ya está claro que estoy absolutamente de acuerdo, no solo con que se cree la oficina de flora, sino con que bosque nativo y Dinara se integren al Ministerio de Ambiente, como debe ser.

He recibido los repartidos y la versión taquigráfica de la Comisión, y hay algunas cuestiones que querría señalar, haciendo algunos punteos al respecto. Por ejemplo, se expresa: "Hablamos del bosque nativo en el Uruguay y la mayor área comprendería unas 900.000 hectáreas; inclusive, es uno de los pocos países que ha demostrado, en las últimas épocas, un crecimiento del área".

En 2012 la Dirección General Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca informaba que la superficie de bosque nativo era de 752.000 hectáreas. ¿En once años el bosque nativo creció 150.000 hectáreas? Si nos quedamos quietos nos pasan por arriba los árboles nativos. Una dirección forestal habla de 750.000 hectáreas en 2012 y otra de 900.000 hectáreas en 2023. Suponemos que debe haber un informe técnico fundamentado que demuestre que el bosque nativo creció 150.000 hectáreas en superficie. Esto representaría un crecimiento del 20 % en superficie ocupada por bosque nativo en ese período.

Se ha dicho que ha crecido el bosque nativo, y creo que esto se ha determinado por sensoramiento remoto. Ahora, la calidad de un bosque no se puede evaluar por sensoramiento remoto, porque no solo se trata de árboles; y la gestión de bosques requiere un enfoque que no sea exclusivamente agronómico.

También se habla de un desmantelamiento del ministerio de Ganadería -siempre se habla de ministerio de Ganadería; es como un diminutivo- : no existe la agricultura y no existe la pesca. Si yo fuera ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca me tomaría el trabajo de nombrar todo mi ámbito de trabajo; no lo mencionaría resumido, porque es posible que esa denominación corta, casi sea el lugar que le damos a los temas dentro del Ministerio.

Hay una parte de la versión taquigráfica en la que se dice que se puede venir un desmantelamiento del Ministerio de Ambiente si se quita la oficina de bosque nativo; pero se quitó la oficina de fauna, que nació junto con la de bosque nativo, y nadie se movió para retenerla. Una de las patas de la biodiversidad, que es la fauna, se sacó del lugar.

En la versión taquigráfica también se dice: "Recordemos que el Ministerio de Ganadería" -esto es textual: no se trata del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca: está hablando el ministro- "va para sus ochenta y ocho años de existencia; muchísimo antes de que se hablara de los temas de ambiente" -esto lo subrayo- "nosotros ya nos ocupábamos de la sostenibilidad de los sistemas productivos".

Primero, el Ministerio de Ganadería nació en 1935, a fines de ese año. Parece que ya el Ministerio de Ganadería se ocupaba desde muchísimo antes de los temas de ambiente y de la sostenibilidad de los sistemas productivos, pero la oficina de fauna es anterior al Ministerio de Ganadería: es seis meses anterior: es de 1935, pero de mediados de ese año. El ministro se ve que desconocía que había normas ambientales previas, por lo menos seis meses anteriores, a la creación del Ministerio de Ganadería. Igualmente, son muchos más meses, porque desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX hay normas, hay edictos policiales, que refieren, por ejemplo, a la prohibición de la caza de pájaros insectívoros, porque el concepto siempre productivista agronómico estaba, en verdad, en proteger a los pájaros insectívoros porque ellos comen insectos que a su vez pueden ser plaga para la agricultura. Esas son normas ambientales y existen desde principios del siglo XX, treinta años antes de que se creara el Ministerio de Ganadería.

Ahora, la palabra "sostenibilidad", hablando de -como dice acá en forma textual- sostenibilidad de los sistemas productivos, no es sostenibilidad ambiental, es sostenibilidad del sistema de producción. Es muy frecuente que se crea que la palabra "sostenibilidad" ya está definiendo que es una cuestión ambiental: no, porque puede ser una sostenibilidad económica del sistema productivo. Sostenibilidad, por sí sola, no es sinónimo de conservación del ambiente.

En la versión taquigráfica, otro de los técnicos, después de hacer toda una disquisición de la gran capacidad y competencia de la oficina Forestal en gestionar el bosque nativo -cosa que no voy a discutir porque creo que es así, tiene mucho esfuerzo y conocí mucha gente en eso-, después de dar una idea a esta Comisión de que las cosas se están haciendo muy bien, dice que acá lo importante es cómo se gestiona el bosque nativo, el resultado de la gestión, no dónde está. Si el problema no es dónde está, ¿cuál es el inconveniente de que toda esa capacidad de gestión pase a otro Ministerio? ¿Es que se está diciendo de soslayo o en forma oblicua que el Ministerio de Ambiente es incapaz para gestionar? Si nosotros transferimos, como dice la ley, todos los recursos humanos y materiales, ¿cuál es el problema? ¿Es que la gente que está actualmente en el Ministerio de Ambiente no es capaz de dirigir a esos técnicos?

El Ministerio de Ambiente tiene una oficina que se llama Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Es la única oficina del Estado que tiene ese nombre. En este documento se dice que la Dirección Forestal está cumpliendo una serie de servicios ecosistémicos en su gestión. Pues bien, hay una oficina del Estado con ese nombre: a la oficina de Biodiversidad puede pasar enteramente eso, no hay ningún inconveniente.

El técnico también dice: "Entonces, es fundamental considerar al productor como un socio estratégico para la mejora y la conservación del bosque, y eso es parte de nuestra estrategia de comunicación, de información, de transmitir todo el conocimiento que ha

adquirido la Dirección General Forestal en estos cincuenta años para lograr la conservación de ese bien".

El papel aguanta cualquier cosa. Esto lo aprendí de un agrónomo que fue de los pioneros creadores de la Dirección Forestal. Cualquiera puede escribir en un papel y aguanta; lo que no aguanta cualquier cosa es ir a ver con los propios ojos un bosque con ganado y uno sin ganado. El ganadero no es un socio para conservar el bosque porque no tiene cercado el bosque, no tiene zonas de exclusión para permitir que se renueve cada tanto y después meter los árboles. Lo que se hace con la forestación de pinos es que durante tres, cuatro años no entre el ganado porque tira los pinitos, los embroma; el forestal quiere que esos pinos crezcan y levanten, pero nadie hace eso con el bosque nativo, donde el ganado entra y se lleva todos esos renuevos: el socio estratégico no está funcionando.

Los invito a verlo; alquilamos una van y vamos a Rivera, a Tacuarembó, a Castillos, a ver exclusiones de bosque sin pastoreo, y ustedes pueden observar, del otro lado del alambrado, cuál es la realidad. Esa es la manera de defender el bosque.

En otra parte de la versión taquigráfica -creo que son palabras del ministro- se dice: "Esto viene por el lado de que el bosque también es invasor: el monte nativo avanza sobre el campo nativo. En la medida en que no haya un control, vamos a tener una expansión importante de especies muy agresivas como el espinillo, una gran invasora del campo natural que también genera una modificación de los ecosistemas". Esto se está diciendo en base a la premisa de que el ganado es un aliado porque está impidiendo una expansión importante de especies agresivas o de que el bosque también es invasor.

Entonces, ¿cómo es que, por un lado, se dice que el bosque ha crecido, pero, por otro lado, se dice que el ganado es muy necesario para que el bosque no invada? ¿Qué queremos: que el bosque invada y crezca, y después nosotros digamos que creció la superficie de bosque, o queremos que el bosque no invada y por eso le metemos ganado?

Vi por ahí que también se hablaba de los elefantes de Zimbabue. Dice: "Que el herbívoro es una categoría fundamental en el equilibrio ecológico para mantener la limpieza" -textual: "limpieza", un vocablo que no puede usar una persona formada en términos agronómicos, porque no se limpia un bosque nativo, se deja evolucionar tranquilamente- "de los montes nativos y no seguir en un proceso de degeneración de los equilibrios ecológicos". Leo nuevamente: "Que el herbívoro es una categoría fundamental en el equilibrio ecológico para mantener la limpieza de los montes nativos y no seguir en un proceso de degeneración de los equilibrios ecológicos". Dos veces dice "equilibrios ecológicos", y es una expresión infeliz, porque después habla de los elefantes de Zimbabue como tomándolos de ejemplo de que se conservan los bosques teniendo los elefantes. Sí, en Zimbabue los elefantes son nativos, pero el ganado no es nativo en Uruguay. No sirve para nada decir que hay elefantes en los bosques de Zimbabue y que los bosques se conservan para fundamentar que debe haber ganado en los bosques uruguayos.

En otra parte se dice: "El crecimiento ilimitado de la masa vegetal genera el alto riesgo de los incendios porque podemos recibir en cualquier situación los desequilibrios ecológicos" -otra vez los mandamos ahí- "de una sequía prolongada como la que estamos viviendo en este momento, y si no tenemos controlado el desarrollo vegetativo de especies herbáceas o arbustivas que están por debajo del monte nativo […] tenemos el gran riesgo de que accidentalmente se generen incendios que después causen la degradación total de ese ecosistema y, probablemente, a la larga, una extensa desertificación". O sea: "Tengamos ganado, porque el ganado se va a comer todo el

sotobosque y por eso no va a haber incendios, y por eso no va a haber desertificación", ¿no? Es una manera de interpretarlo, pero el ganado no solo come adentro del bosque, come en el pastizal natural, y el sobrepastoreo en el pastizal natural es una de las primeras causas de desertificación. La desertificación no viene porque venga un incendio porque el sotobosque, todo el ramaje, toda la regeneración del bosque esté ahí como una charamusca que pueda prenderse y entonces tenemos que tener el ganado para sacarlo, cosa que no se incendie: no, porque la desertificación viene de la denudación del tapiz vegetal, que queda expuesto al sol, al viento, a la lluvia, y lo pueden ver en los casquetes de los cerros nativos, donde ha desaparecido directamente la vegetación natural, los árboles, y ha quedado la piedra al descubierto por sobrepastoreo. Eso es desertificación, y eso es ganado.

Además, los grandes incendios en el Uruguay no son en los bosques nativos, son en los bosques artificiales. Cuando se rompió la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, alrededor del año 2009 -por eso yo me quedé sin trabajo en la forestadora-, Uruguay tuvo que cambiar su matriz de exportación de madera. La madera serrada ya no tenía tanto valor para hacer casas, muebles y cosas en Estados Unidos, y entonces se pasó a la forestación dedicada a celulosa. Las parcelas forestales dedicadas a celulosa no se ralean, no se podan, hay muy poco trabajo, y esas son las que se incendian, porque es todo un material inflamable, no es el bosque nativo. Y está claro, como decía, que la desertificación es un proceso en el que el sobrepastoreo tiene directa incidencia porque expone el suelo.

Se desprende de las palabras del señor ministro que su preocupación es controlar "el desarrollo vegetativo de especies herbáceas o arbustivas que están por debajo del monte nativo". Esto es textual.

Primero, no están por debajo del monte nativo, son parte del monte nativo. El monte nativo no son los árboles y lo demás está por debajo: todo eso es bosque. Hay estratos. Está el estrato bajo, donde hay helechos, donde están todos los renovales de árboles, y después hay distintos estratos hasta llegar a las copas, a lo que se llama el dosel. O sea que las especies herbáceas o arbustivas no están por debajo del bosque nativo, son parte de él. Hablar de controlar el desarrollo de esas especies supone, en buen romance, abogar en contra de la regeneración natural del bosque nativo y en contra de un estrato natural que es parte integrante del bosque nativo. Y la ley forestal dice que eso es atentar contra la supervivencia del bosque nativo.

Termino citando otro pasaje: "De traspasarse las casi 800.000 hectáreas de monte nativo" -en otra parte se decía que había 900.000 y acá, en esta parte, la misma persona dice que son 800.000, o sea que 100.000 hectáreas de bosque nativo se perdieron en una reunión de esta Comisión- "deberíamos introducir en los campos a otro actor que tiene otra interpretación -lo sabemos porque estamos trabajando en forma conjunta, muy cercana y armónica- ; los ganaderos -sabemos que son decenas de miles en el Uruguay, muchos de ellos con monte nativo dentro de sus establecimientos- tendrían que interactuar con otro ministerio, con otra visión y con otro concepto". O sea, estamos diciendo con esto que el otro Ministerio es incapaz. No se dice directamente, pero, para congraciarse, es difícil entender que también se señale que se trabaje en forma cercana y armónica con otra parte que no piensa igual y casi horrorizarse de que el tema fuera gestionado por otra Cartera. Si se trabaja en forma cercana y armónica, nada debe llevar a que ello cambie por estar el tema de bosque nativo en otro organismo del Poder Ejecutivo.

En otra parte se establece: "Como se dijo acá, esa separación va a determinar que muy pocos recursos traspasarían al Ministerio de Ambiente […]". O sea, esta es una

premonición que va en contra del texto de la ley: si la ley se aprueba, ¿cómo alguien va a decir que muy pocos recursos traspasarían? Estamos diciendo que vamos a sacar una ley de gusto, porque los recursos no van a pasar.

Vuelvo a leer: "Como se dijo acá, esa separación va a determinar que muy pocos recursos traspasarían al Ministerio de Ambiente porque -más allá del ingeniero Garrido, que está con la competencia, pero a pesar de estar a la cabeza del manejo del monte nativo no está exclusivamente para eso- frente a la dimensión de la propuesta no habría, prácticamente, un funcionario de la Dirección Forestal que optara por traspasarse al otro ministerio" -o sea que ya tampoco van a pasar funcionarios- "este es un detalle que puede ser menor, pero estaríamos determinando que tengamos que remontar algo que viene funcionando bien en el país". ¡Impresentable: un solo funcionario para bosque nativo, pero lo manejan eficientemente! Lo que pasa es que -como se dice- ese funcionario, aparte, trabaja en otras cuestiones en la Dirección General Forestal. O sea que es un pulpo y la gestión es exitosa, ¿cómo es posible eso? Ahora, ¿que le saquen un solo funcionario que se dedique a monte nativo para que pase a otro Ministerio lo desmantela? A mí me parece una amenaza futurista y una mofa para un proyecto de ley o para una ley que se hubiera dictado. Esa es mi opinión general del tema.

Quiero mucho este tema, le dediqué la mitad de mi vida, y no puedo creer que la biodiversidad en el Uruguay se maneje mediante compartimentos estancos: el bosque lo maneja tal Ministerio, el resto de la flora no se sabe quién, la fauna la maneja otro Ministerio. No es así. La biodiversidad tiene que manejarse en una parte del Estado, y más aún, creo que el Ministerio de Ambiente tendría que ser un Instituto Nacional de Biodiversidad, fuera de la órbita del Poder Ejecutivo y con el nivel que tenga el LATU o el Instituto Nacional de Vitivinicultura. Cuando los vinos eran gestionados por el Ministerio de Ganadería, empecé a trabajar en fauna, entré en una oficina que se llamaba Dirección de Contralor Legal, que tenía una parte dedicada a vinos, otra a raciones y otra a fauna: el vino no tenía gran desarrollo en el Uruguay. Se sacó de la órbita ministerial, se creó el Inavi, vinieron las cepas francesas y de otra calidad, y despegó la vitivinicultura en el Uruguay. ¿Por qué no hacemos despegar a la biodiversidad, que mueve muchísimo más dinero y trae muchas más divisas al Uruguay que los vinos? Tenemos que sacarlo.

En conclusión: estas palabras que les dije se las escribí, en 2019, al presidente de la República electo. Hice un informe de ciento veinte páginas, se lo hice llegar a través del doctor Delgado, que es colega, pero a partir de una tercera persona. Nunca tuve novedad. Ese mismo informe se lo mandé a las autoridades actuales del Ministerio de Ambiente, siendo yo funcionario, y lamento mucho que no se dé un lugar a la gente que en el Estado ha dejado su vida en favor de un tema, se ha capacitado y ha pretendido sortear todas las cuestiones políticas, para hacer llegar estos asuntos.

Comos les dije, trabajé para nueve administraciones de gobierno, y creo que no fui capaz de permear estas ideas. Capaz que tenga alguna chance de hacerlo desde afuera.

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).- Lo primero que quiero decir es que fue una buena idea haber invitado al veterinario Jorge Cravino, porque escuchar su alocución permite, de alguna manera, tener una visión mucho más amplia de lo que vinimos a tratar en esta Comisión.

Me queda claro que la ganadería, según su criterio, es el enemigo del bosque nativo, así como está planteado y como se ha presentado, y que no es un tema nuevo, ya que dijo que estuvo en nueve administraciones, con un funcionario.

O sea que no es un tema nuevo; es un tema que viene ya de hace un montón de tiempo…

SEÑOR CRAVINO (Jorge).- No; un funcionario en fauna, no. El único funcionario es el que está ahora en bosque nativo, como dice acá, no en fauna; fauna ha tenido más gente.

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).- Eso es importante.

Capaz que nos puede contar un poco más con relación al tema de fauna, si es que allí existe mayor cantidad de funcionarios.

Particularmente, quería hacer algunas consultas vinculadas a ese informe que presentó en Presidencia, si podríamos contar con una copia para tenerlo como insumo.

SEÑOR CRAVINO (Jorge).- Lógicamente.

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).- También quisiera saber si tuvo respuesta por parte de las autoridades del Ministerio de Ambiente con relación a sus preocupaciones.

SEÑOR CRAVINO (Jorge).- Ninguna. Ni en esta Administración ni en la anterior: las mismas cosas las repetí.

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).- Perfecto. Por eso entiendo que no es un tema nuevo, sino que viene desde hace ya algún tiempo.

Específicamente, quisiera consultar sobre el tema de la cantidad de hectáreas, porque venimos hablando de monte nativo y muchas veces hablamos de 1.000.000 de hectáreas. Según versiones del Ministerio de Ganadería, estaban entre 700.000 y 900.000 hectáreas.

SEÑOR CRAVINO (Jorge).- Y después bajaron a 800.000, en el mismo documento.

SEÑOR REPRESENTANTE CARBALLO DA COSTA (Felipe).- Exactamente, después bajaron a 800.000 hectáreas.

Entonces, queríamos saber si usted tenía alguna idea específicamente de cuáles eran los datos que se manejaban en cuanto a la cantidad de hectáreas que existen de monte nativo en el país.

SEÑOR REPRESENTANTE LARZÁBAL NEVES (Nelson).- Quería hacer simplemente algunas apreciaciones y agradecer al doctor Cravino. Hace unos años estuve con él en mi despacho. Sin duda que son muy importantes sus apreciaciones y la experiencia que él ha tenido en todos estos años.

Sin duda que -como él dice- lo que se maneja por parte del Ministerio de Ganadería del pastoreo o la explotación productiva de los bosques nativos es pensando en el pastoreo como aliado. Cuando yo era chico vivía en las costas del río Yí, y recuerdo que en algunos veranos muy secos lo que hacía mi padre era ir con el hacha y cortar sauces para que el ganado los comiera; el sauce rebrotaba después. Y durante bastante tiempo, hasta que yo me fui de esa zona, siempre a esos sauces, cuando rebrotaban al verano siguiente, los animales los bajaban, nunca volvieron a ser árboles.

Entonces, creo que el bosque nativo que hoy tenemos en esas condiciones de pastoreo, principalmente, es de especies que para el ganado vacuno y el ovino -que también se mete a comer en los bosques- no son apetecibles. Es muy probable que las especies apetecibles para el ganado vacuno, ovino o mismo para los caballos hayan desaparecido en los más de trescientos años de introducción de la ganadería.

Por otro lado, la regeneración que se da en esos suelos que quedan sin pastorear porque plantaron árboles o porque son banquinas es a partir de las especies que han sobrevivido al sobrepastoreo, porque, en general, la gran mayoría de los campos de

producción ganadera se manejan con pastoreo permanente, y eso, en períodos como este o en los inviernos, cuando hay muy poco pasto, el ganado lo sobrepastorea y lo superpisotea, y ahí mata muchas especies que después no se reproducen. ¡Ni qué hablar de que tampoco dejan semillar!

Entonces, hoy tenemos un campo natural -estoy cien por ciento seguro- en el que faltan cientos o miles de especies que hubo hace doscientos cincuenta años. Lo seguimos llamando campo natural, pero es un campo natural sobreviviente -como decía el doctor- al diente de los animales.

Creo que esta Comisión va a ir escuchando a las distintas delegaciones. Le agradezco al doctor Cravino todos sus conceptos. La duda que me queda es si en caso de que se cree una oficina que se encargue de la parte de gestión del bosque nativo dentro de la Dirección correspondiente -que me gustaría que también se encargara de campo natural, de la parte de pesca, de la conservación de especies, es decir, de todo lo que sea biodiversidad-, el Ministerio de Ambiente, en las condiciones en las que está hoy, puede llegar a encarar una cuestión como esa más o menos responsablemente.

SEÑOR CRAVINO (Jorge).- Supongo, creo y entiendo que la transferencia de competencias se hace con todos los recursos humanos. El tema no es con qué cuenta el Ministerio de Ambiente ahora, sino transferirle enteramente todas esas oficinas capaces, competentes -estoy hablando de sus recursos humanos, materiales-, que han hecho una excelente gestión, con muy poca gente. El Movtma -antes Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente- se partió al medio, y parecería que los cometidos en temas ambientales se hubieran pasado a otro lado, que fuese el ministerio escindido. Esto es lo mismo, solo que la idea es traer oficinas completas con su *know how*, con su conocimiento técnico, con su historia, a formar parte de un ministerio. Ahora, si vamos a tener un ministerio *pour la galerie,* que va a ser el último que se va a entregar en cada gobierno a quien pueda ser ministro -el último en decidirlo, el último orejón del tarro-, con esa concepción, no tengamos un Ministerio de Ambiente.

Yo encontré ese tipo de pensamiento en las palabras de la gente que ha hablado aquí: el miedo de que ese Ministerio pueda no ser competente desde el punto de vista técnico. Es que lo vamos a vestir; se van a mandar todos los recursos técnicos para ahí.

De las palabras del ministro se desprende que una única persona, un único técnico, era quien trabajaba en bosques nativos, y a su vez se desempeñaba en otras funciones dentro de la Dirección General Forestal. Si eso es así, no hay que tener ningún miedo.

Otro tema es que en las secas el ganado se saca a las banquinas, porque allí hay pasto que come y lo salva, pero le permitimos arrasarlas fuera de las secas y no sé con qué objetivo. No hay una oficina de flora que se dedique a esto y que las defienda. Si sumamos todas las fajas empastadas de las carreteras tendremos miles de hectáreas de terrenos fiscales.

Olvidé decir que el bosque nativo no paga determinados impuestos de contribución inmobiliaria, de patrimonio, pero se deja pastorear allí. Yo quisiera tener 800.000 hectáreas de bosque nativo, poner el ganado dentro y no pagar ningún impuesto.

El ganado come los renuevos de los árboles, los helechos; no va a cambiar la estructura del bosque, pero afecta la renovabilidad, que no vamos a ver nosotros, pero esos bosques se van a seguir empobreciendo, envejeciendo, porque no vienen las generaciones juveniles; y en la pradera es difícil de ver eso. En el bosque es flagrante, porque uno entra y ve lo que es un bosque con pastoreo, sin renovales, pero el cambio paulatino -el tapiz vegetal, la selección de especies más apetecibles por el ganado y todo eso- es subrepticio.

Soy un fanático de los temas ambientales del Uruguay; y no tengo miedo en decir en la Comisión, que yo saco al buey del Escudo Nacional -ya lo escribí en la prensa- y pongo al venado de campo, porque si el buey es símbolo de la abundancia, y la abundancia en el Uruguay, cuando se hizo el escudo, era la de los pastizales naturales por los cuales se metió al ganado, el símbolo principal de esa abundancia son los venados de campo, de los cuales solo quedan dos mil en nuestro país. Yo quisiera que el principal símbolo nacional tuviera algo nativo y también los escudos departamentales: creo que el único es el de Maldonado que tiene una ballena.

Estamos muy desarraigados hacia lo que es nuestro, pero queremos vender un eslogan de "natural" que no es cierto. Creo que el "Uruguay Natural" no nació, es un nonato o nació muerto; es un *nati morto*, en términos veterinarios. No existe el "Uruguay Natural"; no nos engañemos. Estamos muy lejos, porque mientras venga capital para intervenir la tierra, esta va a ser intervenida. ¿Por qué? Porque no tenemos un ordenamiento territorial jerarquizado. En nuestra casa nosotros no dormimos en el baño, ni cocinamos en el living, porque tenemos un ordenamiento territorial y cada sitio tiene una potencialidad. Aquí en el Uruguay no es así. Si viene el capital arrasa 1.500.000 hectáreas de campo natural para hacer soja; planta otro millón quinientas mil hectáreas de eucaliptus y otros miles de hectáreas de otros cultivos, porque si la cosa viene bien, plantamos el cultivo estrella y lo sacamos adelante.

El ordenamiento territorial no puede estar perdido en el nombre de un ministerio que antes se llamaba de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y después de la escisión no sé cuál es su nombre. Pero creo que el ordenamiento territorial tiene que estar por fuera de la órbita de los ministerios; tiene que estar arriba y debe tener rango constitucional, porque ordenar la casa no depende de una oficina o de un ministerio. Reitero que tiene que estar por arriba y nosotros debemos saber qué hacer.

Por último, cuando a la Constitución se le dio la vuelta y se le puso algo ambiental, dijo que todo ciudadano tiene que abstenerse de causar daño grave al medio ambiente. Debería abstenerse de causar cualquier tipo de daño, no solo el daño grave, pero la Constitución está diciendo que podemos hacer daño, mientras no sea grave. La Constitución en el tema ambiental debería ser proactiva y no decir "No haga daño grave al medioambiente", sino "Ayude al Estado en la conservación del medioambiente; sea proactivo". Bueno, las normas que tenemos son las que definen la concepción de lo que es el Uruguay.

Por último, quiero decir que la ecología es una ciencia, quizás más compleja que la medicina, porque muchos conceptos de la medicina son ecológicos. El equilibrio dentro de nuestro organismo, sigue conceptos ecológicos.

Resulta muy fácil para la gente tomar un micrófono y hablar de sostenibilidad, de desequilibrio o equilibrio ecológico, aunque no tenga formación. Y existe en el país lo que se denomina "ecologismo", pero no el "medicinismo". Un profesor brasilero, que tuve en algunos cursos extra en la facultad, decía que existen ecólogos y ecologistas, y que los ecologistas hacen ejercicio ilegal de la ecología. Nos falta espacio, masa crítica, y que gente con competencia decida en estos temas. Si vamos a aceptar que vamos a producir en armonía con la naturaleza, entonces primero definamos la potencialidad de esa naturaleza y después le ponemos las cosas que queremos hacer arriba. Pero esto es al revés: primero producimos y después decimos que estamos haciendo sostenibilidad de los sistemas productivos; sostenibilidad económica, porque ambiental no es.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, solo resta agradecer la presencia del doctor Cravino y el material que dejará en la Comisión. Si tuviera algún otro material para enviar posteriormente, nos será muy útil recibirlo.

(Se retira de sala el doctor veterinario Jorge Cravino)

(Ingresa a sala el profesor Eduardo Gudynas)

——Damos la bienvenida al profesor Eduardo Gudynas. Sabemos que hasta hace pocos días estaba en Ecuador y otros países latinoamericanos, liderando una investigación sobre temas ambientales. Como dicen casi todas las publicaciones que uno ha leído, el profesor Gudynas es uno de los veinte referentes iberoamericanos -y planetarios, en algún aspecto- sobre estos asuntos ambientales, extractivismo y todo lo que tiene que ver con esta temática.

Esta Comisión tiene como objeto estudiar la posibilidad del pasaje de la administración del monte indígena, que hoy tiene el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, hacia el Ministerio de Ambiente, como generalmente sucede en los otros países en que se ha tratado este tema, y que Uruguay nunca encaró porque no existía un Ministerio de Ambiente.

Sin perjuicio de la opinión de las autoridades gubernamentales que nos visitaron, y nos van a visitar -que se manifiestan claramente sobre la conveniencia o inconveniencia de este proyecto-, tenemos interés en invitar académicos y especialistas, quienes dominan temas que nosotros no manejamos.

Independientemente del contenido técnico del proyecto, que tiene una redacción jurídica y también presupuestal e instrumental, nos interesa que el invitado nos pueda dar su opinión, en virtud de su calificada formación, sobre la conveniencia o inconveniencia de esta idea, aportando algún aspecto técnico que pueda avalarla.

Cedemos la palabra al profesor.

SEÑOR GUDYNAS (Eduardo).- Buenos días a todos y a todas.

Gracias por la invitación. Estoy contento de estar aquí, porque mi última comparecencia en esta casa fue durante la discusión de la LUC en la Comisión del Senado.

Voy a abordar algunos de los aspectos que tienen que ver con el proyecto de ley, aprovechando un poco mi experiencia y el trabajo desarrollado en los últimos años, por ejemplo, a través de la participación en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en los informes ambientales de América Latina, en los del Mercosur y en los del Uruguay. Y me voy a enfocar en cuestiones más específicas de políticas públicas y arquitectura institucional. Por lo que vi, la parte más enfocada a la ecología en monte nativo será abordada por la Comisión con otras personas, o ya lo han hecho en este ámbito.

Como primera reacción, apoyo el proyecto de ley que hace este traspaso. Me parece que es una medida necesaria; además es urgente, porque fue prometida hace por lo menos treinta años. Ya en la creación del Mvotma, como institución mixta, estaba contemplado ese traspaso.

Si hacemos un poco de historia de lo que ocurría en Uruguay, en la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente había discusiones análogas a la actual, por ejemplo con el traspaso de Hidrografía: las competencias ambientales en Hidrografía, que estaban en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, hacia el nuevo ministerio mixto de aquel entonces. Muchos años después se logró el traspaso de Fauna -hoy estuvo aquí el doctor Cravino-, y en esa idea inicial del ministerio mixto de los años 90, también estaba que las competencias ambientales del monte nativo estuvieran dentro de lo que antes era Mvtoma, hoy Ministerio de Ambiente.

En cuanto a una mirada comparada de los países vecinos, la gestión ambiental, ecológica o de conservación de los bosques está dentro de las competencias de los ministerios de Ambiente de Brasil, Argentina, Perú, Colombia, etcétera.

Aprovecho esto para hacer algunas precisiones y correcciones de la intervención de las autoridades del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, según la versión taquigráfica de cuando estuvieron en esta Comisión. Ellas hacían referencia a la gestión de la Conaf, como encargada de los temas forestales en Chile, y vinculada al Ministerio de Agricultura, como un argumento a favor de la posición de ese Ministerio de mantener esa potestad. Eso no es del todo correcto, porque la Conaf es una corporación autónoma, autárquica, independiente. Es algo parecido a nuestros entes públicos, como Ancap u OSE en Uruguay, y el nexo con el Poder Ejecutivo es el ministerio de Ganadería, en algún momento pero, además, toda la coordinación e implementación de la política ambiental y la referida a bosques, está en manos del ministerio del ambiente chileno.

Tengo que hacer la misma precisión para el caso de Paraguay, donde el Instituto Forestal Nacional, Infona, también es independiente y autárquico, y el organismo de nexo con el Poder Ejecutivo es Ganadería y Agricultura, pero no es dependiente de este. Y como en Chile, la política paraguaya de gestión de los bosques también está en manos de su Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: así se llama en ese país.

Analizando este proyecto de ley que se presenta, yo mencionaba que estaba esa promesa, esa intención desde hace más de veinte años. Me parece indispensable para fundamentar el apoyo, hacer un repaso de la muy extraña arquitectura institucional que tiene la gestión ambiental uruguaya; y como soy de la vieja época, tengo escrito el esquema en papel -traje una copia para entregar a cada legislador- ; si la secretaría lo quiere en formato digital, puedo enviarlo.

En el primer esquema está la institucionalidad ambiental del 2005 al 2019.

El caso de Uruguay es diferente al de todos los demás países porque su institucionalidad ambiental es dual, diría que tiene dos cabezas: muchas competencias estaban en lo que en aquel entonces era el Mvotma y otras tantas, en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en áreas clave como el manejo de los recursos naturales -que está en la Renare-, de los recursos acuáticos -en la Dinara- y de todo lo que tiene que ver con el problema que ustedes están abordando ahora relativo a lo forestal y al bosque nativo. Además, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca tiene su propia unidad de cambio climático

Hubo un pequeño cambio entre 2015 y 2019 -en la segunda Presidencia de Vázquez-, cuando se creó una Secretaría Presidencial, pero no tenía potestades concretas.

Esta dualidad es una de las características que implica una de las mayores trabas en la gestión ambiental y determina políticas públicas ineficientes, porque siempre hay tensiones entre los dos ministerios.

En el reverso de ese primer esquema ustedes pueden ver la institucionalidad ambiental después de la Ley de Urgente Consideración. Esencialmente, lo que hizo la LUC fue una partición del viejo Mvotma y creó, por un lado, el Ministerio de Vivienda y, por otro, el Ministerio de Ambiente. Sin embargo, se mantuvo la dualidad: las dos entidades ministeriales están abocadas a temas ambientales.

En el tercer esquema resumí los planteos que hicieron las organizaciones ambientalistas y lo que presentó la academia -inclusive, lo hicieron en este recinto durante la discusión de la LUC- en cuanto a cómo debería ser la creación del nuevo

Ministerio de Ambiente. ¿Por qué recuerdo esto? Porque en esas presentaciones que se hicieron en el Poder Legislativo ya se indicaba que el área de bosques nativos y su manejo ambiental tenía que pasar al nuevo Ministerio de Ambiente. Así que este asunto ya lo discutieron sus colegas en el Senado.

Esa propuesta no tuvo efecto concreto en la redacción final de la LUC, pero en más de una ocasión quien fue ministro de Ambiente, Adrián Peña, sostuvo en la prensa que en algún momento esto se solucionaría con ese traspaso. Por lo tanto, nunca se rechazó esa posibilidad.

En el esquema siguiente ustedes tienen un resumen de cómo era la propuesta. En este punto hay que tener presente que no solo estaba pendiente la transferencia de bosques nativos hacia el Ministerio de Ambiente, sino que también deberían transferirse las competencias ambientales que, por ejemplo, hay en la Renare -como el manejo ecológico de los suelos- o en la Dinara, con la gestión de los recursos acuáticos, que son parte de nuestra fauna propia. Lo mismo ocurre con el control ambiental de los agroquímicos: deberían ser competencia específica del Ministerio de Ambiente.

Por otra parte, es muy dudoso que dadas las condiciones del país tenga sentido que existan dos unidades de cambio climático dentro del Poder Ejecutivo: una en el Ministerio de Ambiente y otra, en el Ministerio de Ganadería.

Entonces, hay varios traspasos pendientes en la agenda a considerar.

En la quinta hoja está resumida la visión de cómo debería ser ese reordenamiento para tener una estructura armónica.

¿Por qué hago este raconto? Porque la idea básica de tener un Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca enfocado en los usos productivos y un Ministerio de Ambiente enfocado en la gestión, control y monitoreo ambiental es correcta. Es decir que el razonamiento que expresa el proyecto de ley que ustedes están considerando es correcto: es necesario hacer ese traspaso y tener esas dos miradas separadas.

Quiero fundamentar por qué eso es importante. En primer lugar, lo es por una mirada sobre los recursos naturales. Para fundamentar esto, voy a utilizar la versión taquigráfica de la sesión de esta Comisión a la que concurrieron las autoridades del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

En su intervención, el señor Leonardo Boragno se refiere a los tipos de bosques que hay en Uruguay. Allí ustedes tienen claramente fundamentado por qué es necesaria esa transferencia, a pesar de que en la presentación aquí opinaba en sentido contrario.

Voy a citar un pasaje de esa versión taquigráfica. En determinado momento, este funcionario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca sostuvo que en Uruguay "[...] tenemos un tipo de bosque, principalmente el fluvial como bosque más importante, que es como una red que acompaña todos los ríos y arroyos del país, generando un servicio ecosistémico que está asociado a múltiples actividades productivas. Eso tiene una particularidad que no pasa en todos los países, que es específica para el Uruguay".

Esta afirmación no es del todo correcta. De hecho, Uruguay tiene monte fluvial, montes serranos y montes psamófilos de arenales. Esa es la mirada desde el punto de vista ambiental: inmediatamente reconoce tres tipos de bosques nativos. De hecho, el bosque más amenazado es el que está sobre los arenales, le sigue el serrano y, por último, el fluvial.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el bosque fluvial no es exclusivo de Uruguay dado que las mismas condiciones se repiten en el sur de Brasil y en buena parte del territorio argentino.

Entonces, mi punto en esta cita es destacar que la mirada productiva de las autoridades del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca no les permite reconocer la diversidad ecológica y la riqueza de nuestros diferentes tipos de bosques. Con esto no estoy criticando por incompleta o no completa esa visión; lo que estoy subrayando es que esa visión es propia de la mirada productiva y por eso desaparecen los otros tipos de bosques.

Quienes han recorrido el país reconocerán el bosque de arenales psamófilos, que va, por lo menos, desde la desembocadura del Río Negro, en el último tramo del río Uruguay, pasa por toda la costa del Río de la Plata y se adentra en la costa de Rocha.

Este es un primer argumento.

Un segundo argumento tiene que ver con las declaraciones que hizo en esta Comisión el ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, quien rechaza esa transferencia. La esencia del argumento -por lo menos, es lo que yo entiendo- es que eso desmembraría al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Para abordar este punto, deberíamos observar la última información que traje, que está sacada del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Allí ustedes tienen los Cometidos Sustantivos que la Dirección General Forestal presenta de sí misma. Se trata de cometidos productivos; no son cometidos vinculados a la ecología ni a la conservación. Tal vez, se podrá decir que ello está contemplado en las referencias que hay a cuestiones de sustentabilidad.

En el mismo sentido va la información que figura en la página siguiente, en la que se detallan los cometidos de la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables.

Traje esta información para adentrarme un poco más en la argumentación y en la confusión que hay con los cometidos propios dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Lo digo porque si ustedes leen las competencias de la Renare van a ver varios cometidos ambientales, mientras que el área forestal no los tiene.

Para hacer toda esta situación más complicada, en la página web del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca figuran -no imprimí esta información para no extenderme- los cometidos sustantivos de este organismo, que son todos productivos. Algunos de ellos son: contribuir al desarrollo permanente de los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero; organizar y desarrollar la protección de la sanidad y calidad de los procesos de producción; velar por lograr la inocuidad de alimentos; generar instrumentos normativos y operacionales; proteger la salud pública, el ambiente, el agro; promover el desarrollo rural sostenible, y promover la articulación institucional. Es decir que está muy clara la visión institucional que el Ministerio tiene de sí mismo.

Siguiendo con lo que les decía, voy a ir un paso más allá. La argumentación del ministro Mattos sostiene que eso podría desmembrar el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y que habría una vinculación entre producción y conservación. Esa unión entre producción y conservación se da en todas las áreas productivas.

Si yo aplicara el razonamiento del ministro Mattos podría argumentar que, por ejemplo, habría que sacar del Ministerio de Salud Pública las áreas de control de la salud pública y ponerlas en el Ministerio de Industria porque hay una vinculación productiva con la industria farmacéutica que vende los medicamentos para sanar a las personas. Sin embargo, la postura que estoy defendiendo -que interpreto es la misma que tiene el

proyecto de ley que ustedes están considerando- dice: "Así como el Ministerio de Salud Pública velará por la salud de los ciudadanos y el Ministerio de Industria regulará la fase industrial de producción de medicamentos, del mismo modo, el Ministerio de Ambiente velará por la protección y conservación de los bosques nativos y el de Ganadería, Agricultura y Pesca tendrá su área productiva encargada de los usos forestales de ese tipo de bosques". Es decir que aquí, de nuevo, se establecen dos ámbitos separados.

Entonces, la asociación entre producción y conservación se reproduce en todas las esferas de la actividad nacional y su articulación es competencia del Poder Ejecutivo, porque involucra a varias carteras, no solamente a la de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Dando un paso más digo que también hay un problema básico que me gustaría abordar en el plano conceptual, sin entrar en cuestiones personales o individuales. Me refiero a que la Dirección General Forestal está en manos de una persona que viene del sector privado, del sector plantaciones, del sector celulósico.

En varios países ocurre algo similar: a una persona que viene del sector privado, por sus competencias, sus vinculaciones y su experiencia, se la coloca en la administración pública con un cargo de jerarquía para liderar un sector. Por ejemplo, en otros países se toma un ejecutivo de la industria automotriz y se lo coloca en el ministerio de industria para promover el área manufacturera del sector.

Eso tiene consecuencias que plantean tensiones y contradicciones dentro de la gestión pública. Por ejemplo, antes del actual gobierno, quien está ahora encargado del área forestal, desde la Sociedad de Productores Forestales actuó legalmente contra medidas de protección ambiental encargadas de proteger áreas naturales. Además, más de una vez se ha manifestado en contra de varios de los usos, restricciones o condiciones ambientales sobre el monte nativo. Es decir que ese caso hay un problema de contradicción entre usos y miradas productivas sobre usos forestales y una pretendida misión ecológica.

Esta tensión operaría también en el sentido inverso. Supongamos que en la Dirección General Forestal se coloca a un ambientalista fuertemente comprometido con la protección del monte nativo. Sin duda, eso inmediatamente desencadenaría reacciones en contra, tensiones y problemas con los sectores industriales vinculados a las plantaciones.

Entonces, la tensión estará siempre presente. ¿Cómo se resuelve? Separando esas dos competencias en dos carteras diferentes.

Sigo con mi exposición señalando que esta tensión de alguna manera también ha sido reconocida en declaraciones a la prensa realizadas por miembros del Partido Colorado vinculados al área ambiental y al área del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Entonces, esta discordancia me parece que trasciende más allá de los aspectos institucionales y conceptuales, y refleja más bien una polémica sobre conservar o no conservar competencias dentro de un ministerio asociada a mantener funcionarios, presupuestos, etcétera, pero no hay argumentos sustanciales, desde el punto de vista de las políticas públicas para sostener que sea inadecuado separar esas dos áreas.

Finalmente, a mí me parece que, precisamente, lo que las autoridades del Ministerio indicaban como necesario de vincular la conservación y la producción es también otro argumento a favor de la ley, y voy a explicar por qué.

En este momento hay un recambio sustancial a nivel global sobre las estrategias y políticas de comercio en agroalimentos; buena parte de esos cambios a nivel

internacional afectarán directamente las potencialidades de Uruguay para poder continuar con su sector agroexportador; casi todas ellas tienen que ver con aspectos ambientales, y el país, de alguna manera, está rezagado frente a esa agenda. Tomo como ejemplo la nueva estrategia de la Unión Europea denominada "De la granja al plato", que es parte de su plan de reconversión ecológica, el Pacto Verde Europeo, que va a afectar todo el comercio global de agroalimentos dirigido hacia o que sale desde la Unión Europea. Los pilares de ese plan incluyen: alimentos de mayor calidad; menos componentes artificiales, químicos, etcétera, en la alimentación; reducir la huella de carbono, y el control estricto de los niveles de cuidado de la biodiversidad y la deforestación. Esa agenda europea tiene repercusiones inmediatas sobre nuestro comercio global porque está en el primer punto del tratamiento del acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur. Eso es lo que la Unión Europea, por ejemplo, le está exigiendo a Brasil: que reformule su política de protección de bosques nativos. Una vez que esa normativa se establezca, también va a afectar la gestión uruguaya en cómo manejar su biodiversidad, sus bosques nativos, y va a repercutir inmediatamente en el acceso a mercados de agroexportación. Por lo tanto, si nos vamos a preparar para los cambios que ya están en marcha en el comercio global de agroalimentos, este componente ambiental es esencial.

Como resumen, la evaluación que se pueda hacer de la institucionalidad actual de las áreas ambientales es que corresponde al siglo pasado. Para actualizarla al siglo XXI uno de los pasos necesarios es hacer esa transferencia que ustedes están considerando y que, como les dije, la apoyo.

Estoy a las órdenes para responder sus preguntas o escuchar comentarios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchísimas gracias. Fue muy rica la exposición. Además, en virtud de su experiencia, nos brindó mucha información de forma concisa, concreta y en poco tiempo. Por lo tanto, fue para nosotros un gusto y un placer haberlo escuchado.

SEÑOR REPRESENTANTE LARZÁBAL NEVES (Nelson).- Más que nada, quiero agradecer al señor Gudynas los aportes; creo que son muy importantes para las decisiones que deberemos tomar en esta Comisión. Considero que es una visión muy rica y, sin ninguna duda, nos va a permitir evaluar con mayor profundidad y también con una mirada diferente lo que veníamos trabajando, por lo menos en mí caso.

SEÑOR REPRESENTANTE GUADALUPE (Eduardo).- Quiero agradecerle al señor Gudynas. A mí personalmente me llenó de información; me pasó el agua por arriba del puente.

Coincido con la forma en que encara la modernización del funcionamiento estatal, de cara a las futuras exigencias que se nos avecinan para cumplir con los mercados internacionales, tan necesarios para el desarrollo de la economía del país.

Muchas gracias, y me voy a poner a estudiar.

SEÑOR REPRESENTANTE LARZÁBAL NEVES (Nelson).- Sin duda, los mercados internacionales podrán marcarnos cierto rumbo -como ya nos pasó antes con otras cosas- a través de las exigencias, pero creo que nosotros, como país, deberíamos adelantarnos en esa visión de conservar y de, realmente, regenerar el ambiente que queremos y que es necesario dejarles a nuestros nietos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que le quería comentar al profesor Gudynas es que esta Comisión empezó sin preconceptos, digamos; tenemos la idea, pero no estamos con una postura ya tomada; por eso nos estamos informando.

Claramente, respecto a lo de las autoridades de gobierno que nos visitan -y lo digo con todo respeto, porque así debe ser-, cada uno defiende su interés. Y nosotros

creemos -estoy hablando en lo personal- que el Ministerio de Ganadería, que hace una gran gestión en la defensa de la producción agropecuaria y ganadera, ha priorizado esa visión productiva frente a la conservación, y yo diría que es casi natural que así sea siendo un Ministerio de la producción. En el ordenamiento jurídico uruguayo no teníamos un Ministerio de Ambiente, como no tenemos delitos ambientales. Hay un excelente proyecto que presentó la bancada del Frente Amplio, en 2015, y hablando con senadores de dicho partido -que lo tienen hoy en el seno de la Comisión de Ambiente del Senado- me han dicho que ni con mayorías automáticas lo pudieron aprobar. Lo que es una señal de que el Uruguay -y estoy dando mi opinión personal- no tiene una visión, como aparece en la prensa y en los eslóganes, de protección de medio ambiente; no la tienen nuestros gobernantes ni tampoco la tenemos nosotros. Pero ahora parecería que hay un cambio de rumbo, hay un interés, porque nos hemos dado cuenta de que la producción es conveniente y necesaria, pero se va a terminar si lo otro no está en orden.

Entonces, usted presentó una visión más ambiciosa que la nuestra, no solamente de manejar el monte nativo, los palmares, etcétera, sino de traspasar más competencias, y otros invitados han hecho lo mismo. Nosotros vamos a ir paulatinamente por este camino, y claramente, la información que nos ha brindado -como lo han expresado los otros señores legisladores- ha sido muy enriquecedora no solamente porque en el aspecto ambiental y ecológico -como usted bien lo aclaró- hay otras fuentes de información, sino porque dio una visión estructural e institucional del tema, que para nosotros es muy importante. Ese fue el motivo por el cual lo invitamos: sabíamos que nos iba a ilustrar mucho; conocemos su producción bibliográfica, que es muy abundante -incluso en inglés-, y que ha estudiado temas ajenos a nuestra realidad, como son los casos de Perú, Ecuador y Colombia, que tienen otra realidad ambiental. Por eso le quedamos muy agradecidos por su presencia, e independientemente de que nos gusta escuchar que los invitados coinciden con el texto del proyecto, ya no es un tema de coincidencia política, sino de que está absolutamente fundada.

Lo que quedó acá planteado de las exigencias del comercio internacional, cuando Uruguay está tratando de firmar tratados de libre comercio, es que nos llevarían de la mano a que esos tratados no prosperaran si Uruguay no da estos pasos. Y la presencia de ustedes y de otros invitados que vamos a tener, claramente, nos va a permitir tomar una decisión que está por encima de los perfiles de cada partido; es un tema que nos supera a todos y que, de cierta forma, también nos une, sin perjuicio de las visiones personales que cada miembro del Poder Ejecutivo tenga al respecto.

SEÑOR GUDYNAS (Eduardo).- Lo que ustedes dicen de la oposición entre producción y conservación es así. Ahora, la experiencia sudamericana de ministerios "productivos" -entre comillas- que incluían dentro de su seno áreas ambientales para hacerse su propia autoevaluación no funcionó en ningún caso, porque eso es una decisión del Poder Ejecutivo; si queda adentro de una cartera, casi siempre predominan los intereses productivos. Se podrá discutir si eso está bien o está mal, pero es lo que ha ocurrido. En cambio, eso es una discusión del gabinete. Hay otros países, por ejemplo, Estados Unidos y, en algún sentido, Brasil, que tienen una agencia autónoma de evaluación ambiental. En el caso uruguayo sería algo análogo a un tribunal de cuentas que hace las evaluaciones externas y le dice a la Administración Pública si se están cumpliendo adecuadamente normativas ambientales, o a la Agencia Federal de Protección Ambiental en los Estados Unidos. Para la situación uruguaya eso queda necesariamente en manos de un ministerio.

Ahora, dicho esto, en una siguiente etapa, siempre va a haber problemas de efectividad de la autoridad encargada de ese ministerio, de los recursos humanos y presupuestales disponibles para llevarlo a la práctica. Pero ese es otro paso en la

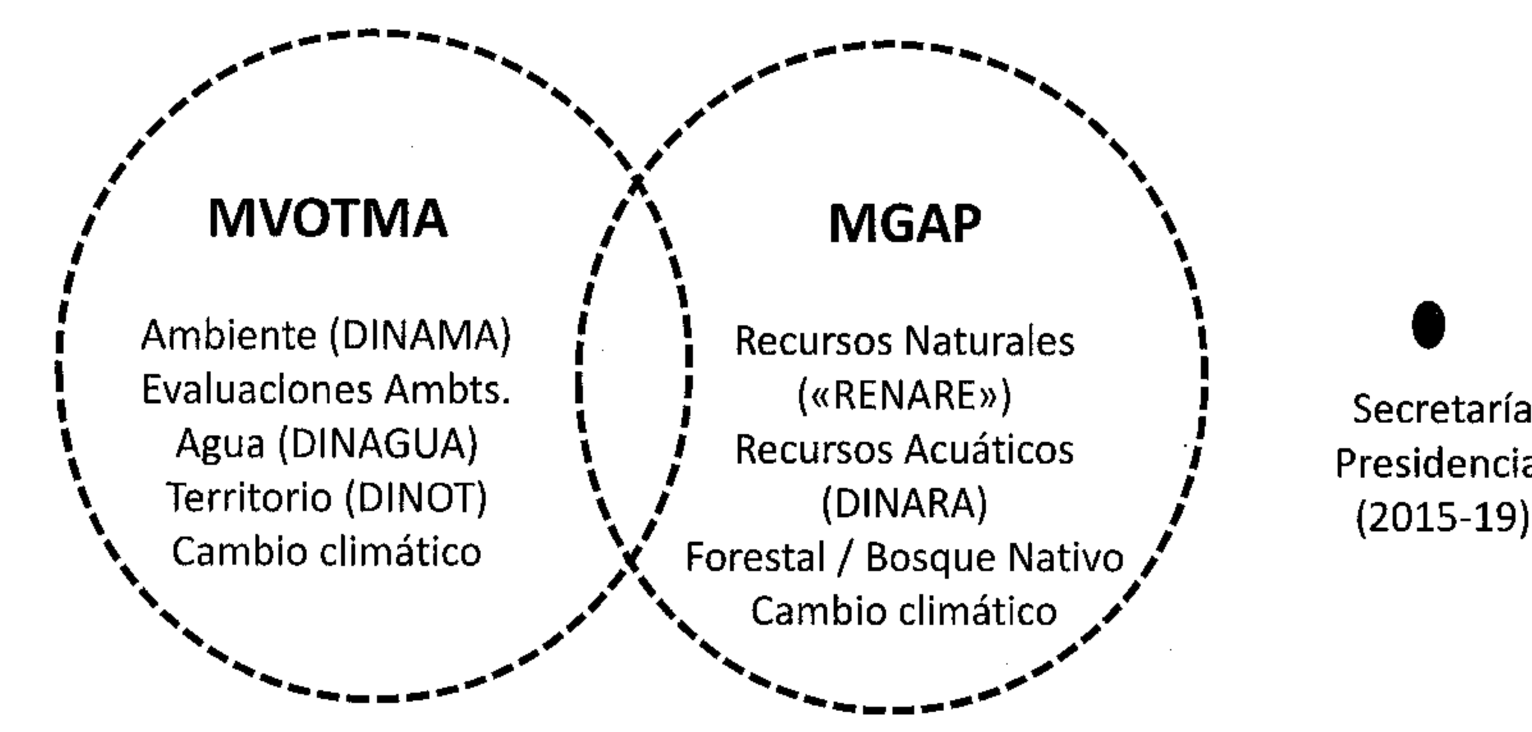
discusión y en el análisis institucional; el primero es que esa separación -que es parcial porque siempre hay superposiciones- debe quedar esclarecida.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le agradecemos nuevamente su presencia.

Si usted tuviera algún otro material escrito que le parezca que nos puede ilustrar, le agradeceríamos que nos lo envíe para su lectura y estudio por parte nuestra. Sin perjuicio de que su comparecencia ha sido extraordinaria, puede haber material que nos ayude en el tema.

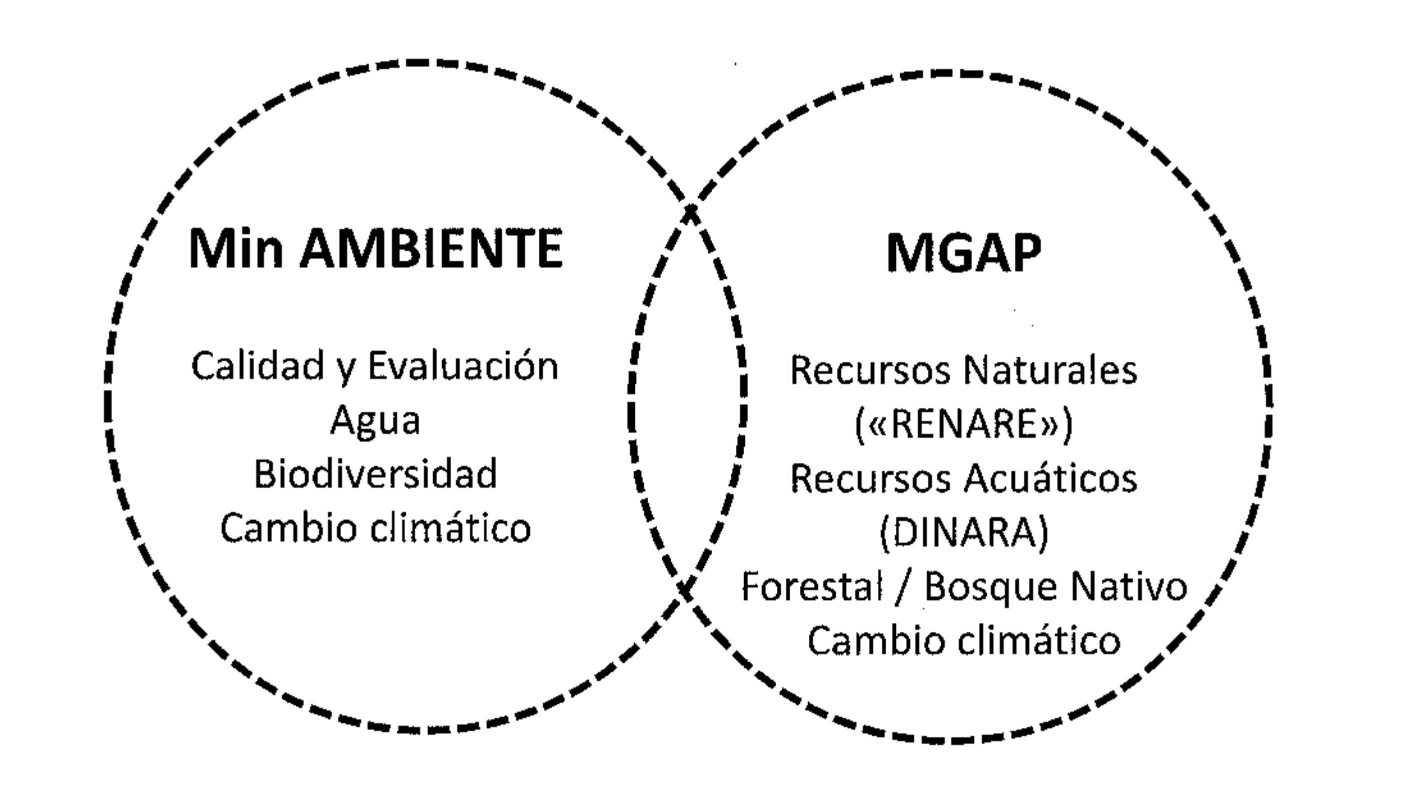
Se levanta la reunión.

INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL URUGUAY SITUACION 2005-2019



Secretaría Presidencial (2015-19)

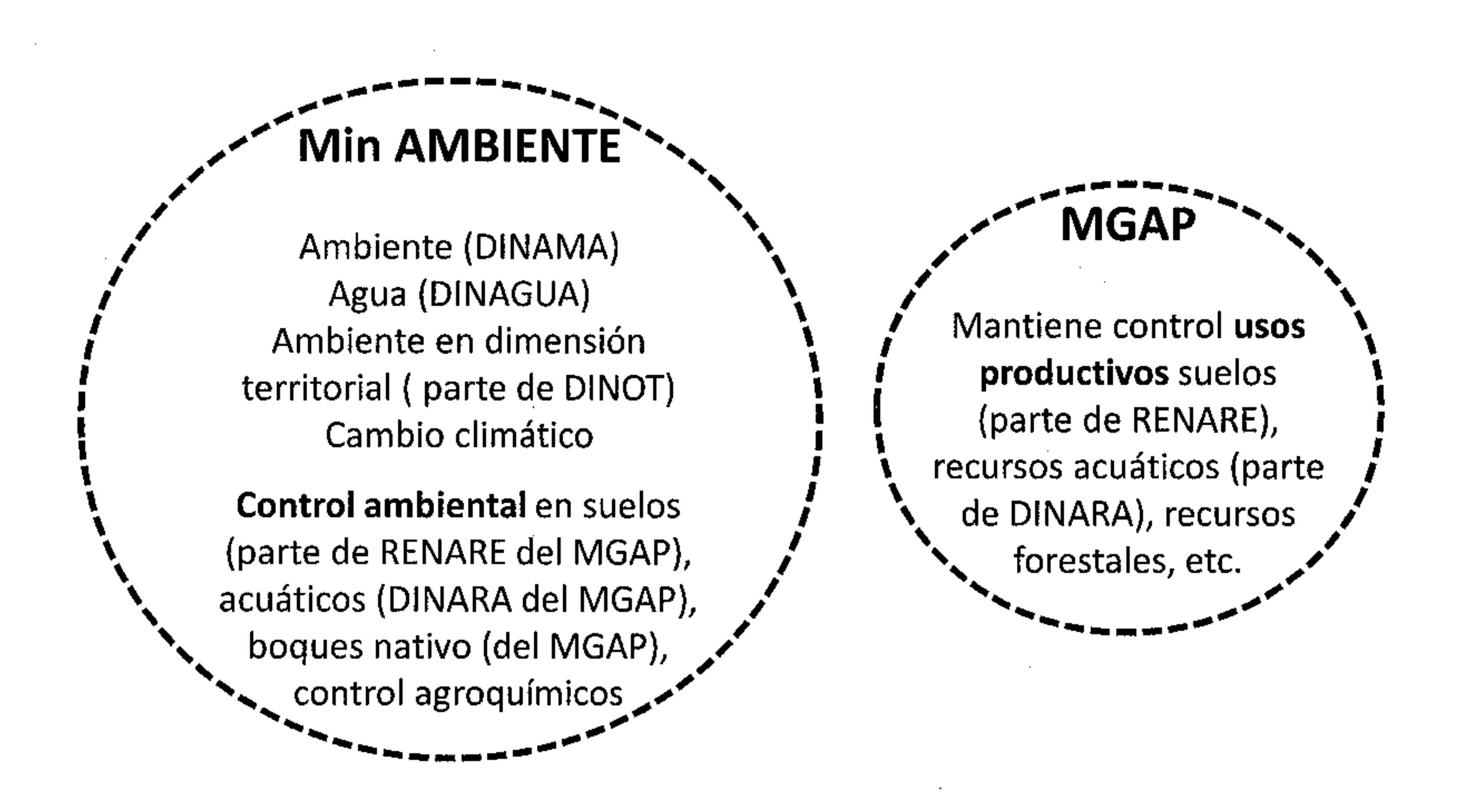
INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL URUGUAY DESPUES DE LUC 2020



Ordenamiento Territorial ?

Eduardo Gudynas / Abril 2023

RESUMEN RECLAMOS CIUDADANOS / ACADEMIA



Min MABIENTE PARA SIGLO XXI

Conservar recursos naturales y calidad ambiente

- Ambiente / Recursos Naturales

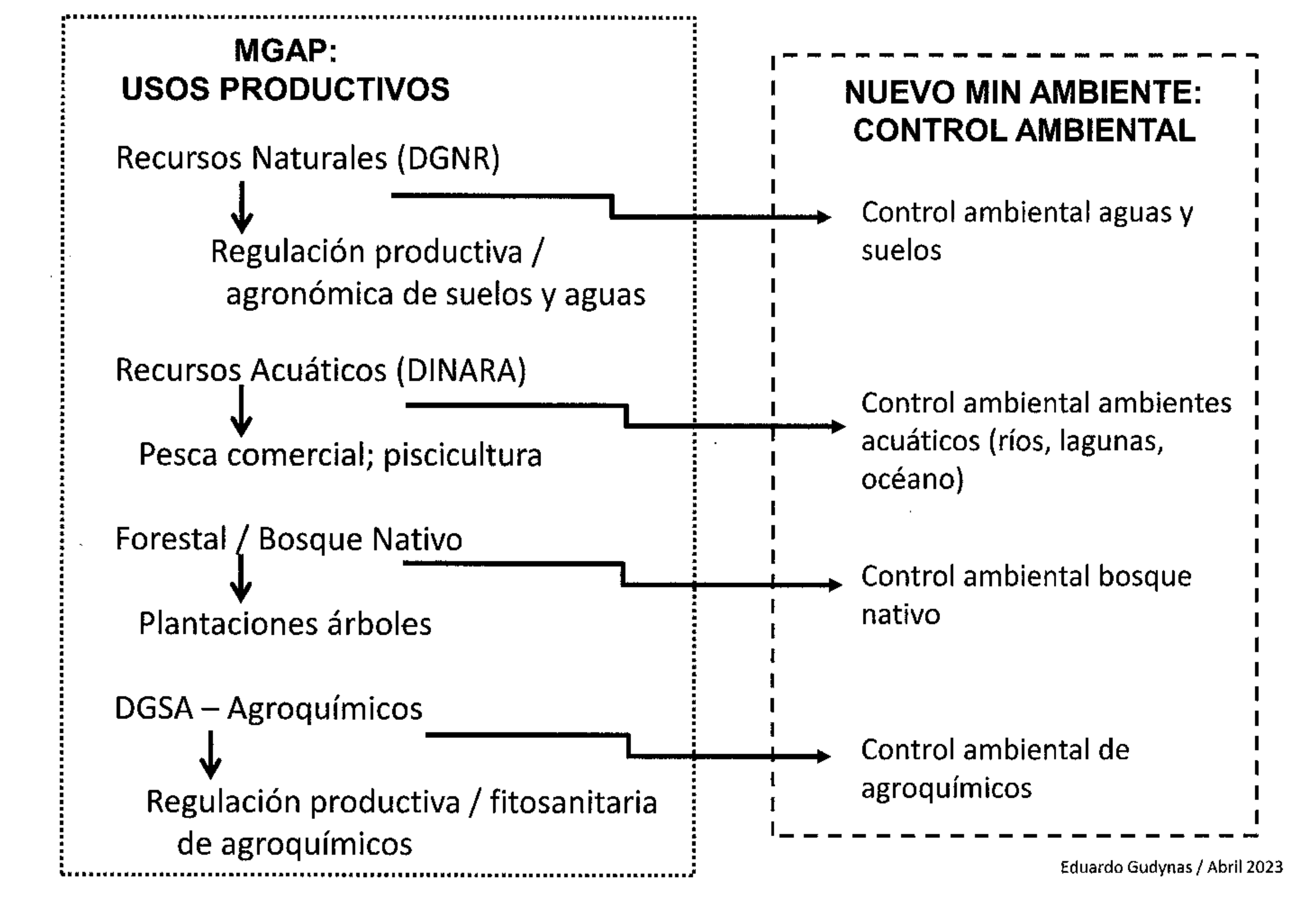
  DINAMA + parte de DINOT del MVOTMA;
  + control / gestión ambiental de recursos acuáticos nativos, DINARA del MGAP
  + control / gestión ambiental suelos y aguas, RENARE del MGAP
  + Bosque Nativo de DG Forestal del MGAP
  + control ecológico agroquímicos de D G Servicios Agrícolas del MGAP

- Agua

  DINAGUA
  OSE – revinculación más directa, menos descentralizado

- Cambio climático

  + Cambio Climático del MGAP


DESARMANDO LA SUPERPOSICION AMBIENTE - MGAP
MGAP:
USOS PRODUCTIVOS
Recursos Naturales (DGNR)
Regulación productiva / agronómica de suelos y aguas
Recursos Acuáticos (DINARA)
Pesca comercial; piscicultura
Forestal / Bosque Nativo
Plantaciones árboles
DGSA – Agroquímicos
Regulación productiva / fitosanitaria de agroquímicos
NUEVO MIN AMBIENTE:
CONTROL AMBIENTAL
Control ambiental aguas y suelos
Control ambiental ambientes acuáticos (ríos, lagunas, océano)
Control ambiental bosque nativo
Control ambiental de agroquímicos
Eduardo Gudynas / Abril 2023

INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL PROPUESTA





Ministerio
de Ganadería,
Agricultura y Pesca

Dirección General Forestal

El marco institucional del Sector Forestal está dado por los Arts. 2° y 4° de la Ley Nro.15939, en los cuales se establece que la política forestal nacional será formulada y ejecutada por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y su órgano ejecutor será la Dirección General Forestal de dicho Ministerio.

Cometidos Sustantivos

- La Dirección General Forestal tiene como cometido la ejecución de la política forestal.
- Propender al logro del Manejo Forestal Sostenible a partir de la defensa, el mejoramiento, la ampliación y la creación de recursos forestales, el desarrollo de las industrias forestales y en general de la economía forestal.
- Estudiar y planificar el desarrollo forestal tanto en tierras públicas como privadas de acuerdo a la Ley Forestal 15.939.
- Organizar la protección de los Bosques contra enfermedades e incendios y coordinar con los gobiernos departamentales la aplicación de la Ley 15.939 y decretos reglamentarios.
- Desarrollar tareas de experimentación en el campo de la ecología forestal, la explotación y las industrias forestales, en coordinación con las actividades que en este campo desarrollen otras instituciones.



Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables

Dirección responsable de promover el uso y manejo racional de los recursos naturales, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del sector agropecuario y coadyuvar a la conservación de la diversidad biológica.

Cometidos Sustantivos

- Formular la estrategia nacional sobre el uso y manejo sostenible de los recursos naturales.
- Promover y regular el uso y manejo integrado y sostenible de los recursos naturales (suelos, aguas) cuyos fines sean agropecuarios, en función de cuencas hidrográficas.
- Controlar el cumplimiento del marco regulatorio de las actividades relacionadas con el uso y manejo de los recursos naturales.